

児童委員活動の難しさの意味を考える ～C市、O市の児童委員実態調査による一考察～

中 村 秀 一

1. 研究の背景と目的

民生委員・児童委員は、身分はあくまでも民間ボランティアでありながら、行う職務は法的に義務付けられた公務であるとする2面的性格を有し、その根拠法は、民生委員法と児童福祉法の2つの法律であり、さらなる2面的性格を有している。いわば、民生委員・児童委員制度は、異なる法律の基に、擬似的な制度として成り立ち、住民の支援活動を遂行していることが制度の特徴である。

民生委員は、その前身である済世顧問・方面委員の創始期にあたる大正時代から、その職務と様相を変化させつつも現在の民生委員へその精神性を受け継ぎ、いわゆる相互扶助的な色合いを土台とした公的機関への介入の強い時代を経てきた。その活動の原点は、防貧施策を中心とした民間人の立場で執り行われる公的機関への補助機関としての介入と住民支援活動であった。戦後、補助機関としての立場を捨て、協力機関としての地位を保持するとともに、児童福祉法の成立時に児童委員としての身分も有する支援者として進展してきた。いわゆる、民生委員としての精神性の上に成り立つ児童委員としての存在意義を有するものとして捉えられる現象である。

しかし、現代社会においては、住民の個人主義指向の高まりと地域社会の崩壊現象にみられるように、人との関係性の希薄さがもたらした社会的な問題が後を絶たない状況であり、支援の一層の必要性和反して、支援活動そのものに困難性を訴える民生委員・児童委員が多いことも指摘されている。

さて、民生委員・児童委員は、委嘱における適格要件に合致した者であ

るには違いないのであるが、あくまでも地域住民の一員であり、社会風潮がもたらす影響を同じように受けている一人であり特別な存在ではない。その必然性を活かした「住民と同じ立場」で行われる支援活動が、現代の民生委員へ求められる内容であるが、支援する立場へと化す民生委員・児童委員に活動上の困惑が隠せない状況が存在している。それは、「支援の難しさ」をはじめ「委員自身が支援できない家庭環境に陥る」ということである。このような要因も相まって民生委員・児童委員の定数確保が困難な時代を迎えている。

いわゆる、相互扶助の関係性が成り立たない時代にあって、公的サービスへの連動を地域住民の立場で、かつ、住民との関係性を成立させつつ行う職務であることから、支援の難しさが一層表出してくるのも必然であろう。

このような中、児童虐待をはじめ、地域社会で頻発する児童の人権侵害ともいうべき事件が後を絶たない状況にある。現在、公的機関の家庭介入が緩和されているとはいえ、その介入は容易ではないのが現状である。そこに、公に行政協力活動を遂行できる児童委員としての役割が求められるのである。あくまでも、児童問題については決して専門家であるとはいえない児童委員が、住民の立場で支援活動を遂行し、行政との懸け橋に徹していこうとするのであるが、地域住民の関係意識が希薄化した状況下でその支援に苦慮しているのも事実である。また、児童委員は、要保護児童への対応のみならず、全ての児童の健全育成の立場を貫く地域の担い手である。すなわち、全ての児童の発達の保障のために最善の利益をもたらしうとする非常に幅の広い職務である。そこに具体的な活動を投じる方法を見いだすことの難しさが存在しているのではないかと考えられる。

さらに、民生委員との兼務がもたらす問題も存在していると推測する。例えば、社会的に求められる民生委員業務の多様化による影響である。兼務体制にあって、児童委員活動への意識の変化も懸念される。

よって、児童委員としての実態と意識を調査することにより、児童委員

活動の明確さとはいかなることを指すのかを検証し論じていくことにする。

2. C市、O市の児童委員実態調査より

本章においては、筆者がC市並びにO市の「児童委員に関する実態調査」を実施したことから、このデータを基に児童委員活動の現状について論じていく。

[調査の概要]

調査対象者 C市、O市の児童委員（全数調査・単純集計）

実施期間 C市 平成22年7月3日、O市 平成20年7月～8月

回収率

C市 委員定数 80名 現数 79名 回収数 71名 有効回数 70名
回収率88.6%

O市 委員定数 242名 現数 250名 回収数 226名 有効回数 260名
回収率90.4%

(1) 活動の不明確さの視点

民生委員・児童委員は、住民から選任されるという特意性を持ち、住民の立場に立って活動を行うことが要求されている。児童委員を兼務する民生委員は、必ずしも福祉のエキスパートではなく、住民と行政の「架け橋」的役割を担うのであるが、具体的には、社会資源の提供をその職務とするもので終始するものではない。児童委員活動にあっては、その具体的な職務について「児童委員活動要領」に依拠するところである。本要領による児童委員の活動を大別すると以下の6点になる。

- ・実情の把握と記録
- ・相談支援
- ・児童の健全育成のための地域活動
- ・児童虐待への取り組み
- ・意見具申

・連絡通報

すなわち、児童の健全育成を目的とした児童の福祉に関する地域支援活動であり、要保護児童を含む全ての児童支援活動である。

児童福祉法第3条の児童育成の責任を「国及び地方公共団体は保護者とともに、児童を心身ともに健やかに育成する責任を負う」とし、同法第1条の児童福祉の理念において「すべて国民は、児童が心身ともに健やかに生まれ、且つ、育成されるよう努めなければならない」としている点、さらに、児童委員制度が同法の創設時に創設されたことから、児童に対する国家責任と国民の義務といった点において、その責任を果たす児童委員制度は整合性が成り立つものであろう。現に児童委員への委嘱者は、厚生労働大臣でもあることを考えれば、そこに住民から選任されるという特意性の意味が存在するのである。

さて、このように児童健全育成の幅広い領域において、委嘱された児童委員は非専門家としての活動に徹することになるが、その意識の現状について考察する。

その領域の活動内容については、前述した「児童委員活動要領」に基づくのであるが、「児童委員活動要領を読んだ経験」について調査した結果が《表1》のとおりである。C市とO市と比較してもその回答に差異は見られるが、C市では、読んだ経験が3割以下、O市でも6割以下であり決して多くないことが理解できる。

児童委員活動要領を読んだ経験

《表1》

項 目	C市		O市	
	人数	%	人数	%
1、ある	18	26	125	58
2、ない	41	58	85	39
3、その存在を知らない	11	16	7	3
計	70	100	217	100

児童委員活動要領は、児童委員としての活動の基本事項であることから、読んでおくことが前提であるが、「その存在を知らない」と答えた児童委員が少なからず現存している。〇市の規模の大きい民生委員児童委員協議会の方が要領を読んでいる率が高く、要領の存在を知らない率も低い。規模の小さいＣ市に「読んでいない」率が高いのは、不自然であり民児協の取組みに違いがあるのではないかといった推測ができるのである。

この件については、新任の児童委員が「読んでいない」対象としての確率が高いことが一般的に考えられるのだが、新任の児童委員の割合は、Ｃ市で29人、41％、〇市では74人、33.3％であることを考えると、Ｃ市の方が新任委員の占める割合が多いことで、読んでいない率が高いと推察できるのだが、前回の改選日（平成19年12月1日）とそれぞれの調査日（〇市の調査が平成20年7月～8月、Ｃ市が平成22年7月）との関係を考えて、Ｃ市では、新任委員として3年目に入っても「読んでいない」あるいは「その存在を知らない」といった率が高く、Ｃ市では、調査時期が改選1年目にあっても「読んでいない」あるいは「その存在を知らない」といった率が低いことから、委員の意識を変化させる組織の力が働いていることが考えられる。

「児童委員活動をどのように取り組むべきか整理ができているか」について調査した結果は《表2》のとおりである。両市においてともに高位であったのは、「なんとなく」と答えた児童委員であり、ともに半数以上で

児童委員活動をどのように取り組むべきかの整理 《表2》

項 目	Ｃ市		〇市	
	人数	%	人数	%
1、はい	9	13	44	21
2、なんとなく	38	55	132	62
3、いいえ	22	32	36	17
計	69	100	212	100

ある。しかし、C市においては、「はい」が13%、「いいえ」が32%であり、活動内容の理解できていると明確に答えた委員より理解できていないと答える委員が多かったことになる。

C市では、約9割、O市では約8割にあたる委員が十分な児童委員としての整理ができていないことになる。《表1》の結果より、「児童委員活動要領を読んだ委員の割合」（C市26%、O市58%）に対し、《表2》の「理解が十分にできている委員」（C市13%、O市21%）が半数以下といった少ない割合を示していることは、児童委員活動要領を読めば、活動自体を理解ができるとはいきれないことを示している。

さて、地域住民から選出される児童委員であるが、児童福祉法創設時には、民生委員との兼務を強く反対する国会論議から、民生委員の改選期を待たずして、一斉改選を行った経緯がある。このことは、民生委員としてさらには児童委員としての適格者の選出といった意図が存在している。では、現代において、選任される児童委員が児童委員としての意識をもって委嘱を受けているかが問われることになる。

この件について「民生委員推薦の際に児童委員を兼ねることを知っていたか」という結果が《表3》である。

民生委員推薦の際に児童委員兼務を知っていたか 《表3》

調査年度 項 目	C市		O市	
	人数	%	人数	%
1、知っていた	21	30	89	40
2、知らなかった	49	70	135	60
計	70	100	224	100

また、「委員になる前に児童委員制度があることを知っていたか」という結果は、《表4》のとおりである。

委員になる前に児童委員制度があることを知っていたか 《表4》

項 目	C市		O市	
	人数	%	人数	%
1、知っていた	20	29	108	48
2、知らなかった	49	71	117	52
計	69	100	225	100

《表3》の結果から、民生委員推薦の際に児童委員を兼ねることを両市において「知らなかった」と回答した委員が実に60～70%存在していた。さらに《表4》の委員になる前に児童委員制度があることを「知らなかった」と回答した委員がC市では71%に至っており、児童委員制度は児童委員となる人でさえ、3割程度しか知らなかったことになる。児童委員の推薦は、児童委員として適格な者としての位置付けをもって行われたいが、この結果をみる限りにおいて、推薦時のあり方が適切であるのかといった疑問が生じるとともに、民生委員・児童委員が住民から選任されることを考えても、必然的に地域住民の多くが児童委員制度の存在を知らない傾向がうかがい知れるものである。

なお、現任の委員に「民生委員と児童委員が兼務となった歴史的背景を知っているか」といった質問の結果を《表5》に見ることにする。

民生委員と児童委員が兼務となった歴史的背景 《表5》

項 目	C市		O市	
	人数	%	人数	%
1、知っている	12	17	109	50
2、知らない	58	83	111	50
計	70	100	220	100

《表5》の結果から、C市の83%が「知らない」と答えており、O市においても半数が「知らない」という結果であることは、児童委員自身にとって児童委員の必要性が、十分に周知・認識されているとは、到底いえないととれる結果である。

(2) 研鑽要望内容の視点

《表5》の内容は、児童委員となった後に知る機会を得ることが一般的であることから、研修の回数や内容に焦点を当ててみる必要がある。

「一年間で受けた児童委員に関する研修の数」の結果が《表6》として、さらに「児童委員研修で学びたい内容」の結果を《表7》に記載した。

一年間で受けた児童委員に関する研修の数 《表6》

項 目	C市		O市	
	人数	%	人数	%
0 回	15	21	36	18
1 - 2 回	36	51	94	47
3 - 4 回	13	19	45	22.5
5 回以上	6	9	25	12.5
計	70	100	200	100

一年間で受けた児童委員に関する研修の数では、「年に1 - 2回程度の研修」がC市で51%、O市47%で最も高位であり、両市ともに「3 - 4回」が次に高位である。ここで、C市とO市との違いをみると、「全く受けて

児童委員研修で学びたい内容（複数回答） 《表7》

項 目	C市		O市	
	回答数	%	回答数	%
1. 児童委員とは何かという基本的なこと	14	9	56	14
2. 児童委員活動とは何かという基本的なこと	44	32	97	24
3. 児童委員活動の実践方法論的なこと	23	17	115	29
4. 子育て問題事例の研鑽	23	17	47	12
5. 地域の子育てに関するしくみや情報の研鑽	35	25	82	20
6. その他	0	0	4	1
計	139	100	401	100

いない」児童委員がC市に多く存在し、5回以上の研修を受けた回答にO市が多いことがわかる。受けた研修内容については、本調査の限界として

とらえることになる。

さて、委員の望む研修会とは、《表7》において示しているが、C市の傾向をみると

- 児童委員活動とは何かという基本的なこと
 - 地域の子育てに関するしくみや情報の研鑽
 - 児童委員活動の実践方法論的なこと
 - 子育て問題事例の研鑽
 - 児童委員とは何かという基本的なこと
- の順で要望が高いことになる。

これをO市でみると、

- 児童委員活動の実践方法論的なこと
 - 児童委員活動とは何かという基本的なこと
 - 地域の子育てに関するしくみや情報の研鑽
 - 児童委員とは何かという基本的なこと
 - 子育て問題事例の研鑽
- の順で要望が高いことになる。

この比較からも、C市に児童委員活動とは何かといった基本的事項がトップを占め、O市に実践方法論的事項がトップを占めている点に差異がみられる。

これらの要望内容を「児童委員活動をどのように取り組むべきか整理ができていないか《表2》」の結果との関係性をみてみると、《表2》の十分に整理ができていない状況から「児童委員活動とは何かをなんとか整理をしたい」との率直な意見のあらわれとも推測できる内容であると考えられる。

すなわち、児童委員活動の基本を押さえつつ、具体的な地域の実態と実践方法の指針が必要であると考えられることができる。

(3) 活動内容の偏りの視点

ここでは、民生委員と児童委員が兼務をしていることで、民生委員活動と児童委員活動の職務の偏りとその原因をみることにする。

「民生委員・児童委員活動で頻度の多いもの（複数回答）」の結果を《表8》に示した。

民生委員・児童委員活動で頻度の多いもの（複数回答） 《表8》

項 目	C市		O市	
	回答数	%	回答数	%
1. 高齢世帯への支援活動	67	32	205	34
2. 障害者世帯への支援活動	11	5	24	4
3. 児童のいる世帯への支援活動	3	2	27	4
4. 母子世帯への支援活動	2	1	5	1
5. 父子世帯への支援活動	0	0	2	0
6. 低所得世帯への支援活動	13	6	33	5
7. 募金活動	9	4	46	8
8. 住民一般相談活動	11	5	61	10
9. 行政協力活動	37	18	26	4
10. 関係団体等の行事協力	26	13	88	15
11. まちづくり活動	7	3	32	5
12. 在住外国籍への支援活動	0	0	0	0
13. 民生委員活動の広報活動	3	2	22	4
14. 住民への福祉啓発活動	14	7	29	5
15. その他	4	2	8	1
計	207	100	608	100

これによると、両市ともに「高齢世帯への支援活動」が30%台でトップであり、「児童のいる世帯への支援活動」、「母子世帯への支援活動」、「父子世帯への支援活動」といった児童委員としての活動領域に低い数値を示していることが理解できる。これは、高齢社会への進展に伴う地域のニーズとも捉えることができるが、住民の生活全般の中の一領域が児童支援と捉えれば、この数値は必然性を帯びるものとして考えられるのであるが、全体の5%以下といった数値は、はたして児童委員としての機能を果たしているのかといった疑問が生じるところである。すなわち、民生委員・児童委員は、民生委員業務に大きく偏重している感がうかがえる結果とも捉えられよう。

さて、このように「民生委員活動と比較して児童委員活動が少ないと考えられる理由」を《表9》に示した。

民生委員活動と比較して児童委員活動が少ないと考えられる理由（複数回答）《表9》

項 目	C市		O市	
	回答数	%	回答数	%
1. 地域では児童問題が少ないから	23	17	101	27
2. 問題の多くが家庭内にあることもあり、相談があるまで立ち入りにくいから	59	44	126	33
3. 民生委員活動が多忙すぎる	11	8	46	12
4. 児童問題は主に主任児童委員に任せられているから	23	17	61	16
5. 関係機関に求められる協力事項は児童分野以外が圧倒的に多いから	17	13	32	8
6. その他	1	1	15	4
計	134	100	381	100

《表9》の結果で、両市ともに「問題の多くが家庭内にあることもあり、相談があるまでは立ち入りにくいから」が最も多い回答になった。続いて「地域では児童問題が少ないから」と「児童問題は主に主任児童委員に任せられているから」がともに同じ順位となっている。

この回答からも家庭内への積極的な支援体制が困難であることが理解できる。ここで考えられることは、児童委員が家庭からの相談相手として認知されているかどうかにある。だれを相談相手として選択するかは、家庭の選択権があることから、その選択肢のひとつにあげられる体制が整っているのかを問うとき、《表3》《表4》の結果にみられたように、地域住民に児童委員制度の役割周知がなされていない結果と大きな関係性を有すると考えられる。

「児童問題は主に主任児童委員に任せられているから」といった回答からも児童委員にとって主任児童委員とは何なのかを振り返る必要が生じる。主任児童委員設置の目的は、児童委員活動強化による児童問題への活動推進であり、児童委員の役割の軽減のためではない。すなわち、児童委員活動要領に示されているように役割の違いがそこにある。両者の連携協働により効果的な児童問題への対応をなすものとして捉えられているのだが、これが民生委員業務への偏りとして現われる理由のひとつであるとも捉えられる。

「地域では児童問題が少ないから」の回答も同様である。児童問題が少ないということは、大変喜ばしいことである。しかし、虐待をはじめ、不登校、いじめなど、なかなか表面化しない問題も想定でき、少子化の時代にあっても、児童問題は深刻化かつ増加傾向を示している事実と矛盾した結果とみることができる。本当に児童問題が少ないのか、あるいは要保護児童を支援することのみが児童委員の役割として考えられている可能性もある。全ての児童の健全育成のために尽力するのが児童委員としての役割と考えていく方が自然であり、児童委員としての活動内容の理解が《表2》の結果と大きな関係性を有している可能性も考えられる結果である。

3. 考察

本調査では、児童委員活動の不明確さが浮き彫りとなった。これは、児童委員活動要領に記載される活動をみても明らかであるが、全ての児童の健全育成を目指して、地域、学校、家庭等もその活動の対象とする広範囲な領域を児童委員として担うことが、活動内容の理解を難しくしていると考えるのが一般的であろう。実は、民生委員業務の一貫として児童の健全育成を捉えれば、特段、児童への支援活動についてその手法を細かく問われることはないであろう。しかし、児童委員制度という個別の制度を民生委員に託したこと自体、民生委員が感じる児童委員活動の不明確さが生じているとも考えられる。現に、民生委員業務への偏重とも捉えられる結果からも兼務体制がゆえに問われる問題である。

さて、兼務は児童福祉法制定時に、民生委員との兼務について国会で是非を問う議論の末の結果であるが、児童問題を有する原因が家庭にあるとの考えに基づき、家庭に出入り可能な民生委員へその役割を担うことが効率的であるとしたことから、兼任という体制に至っている。この史実からみられる家庭支援の在り方が、民生委員制度という看板のもとに児童委員制度を付加的に位置づけているようではない。民生委員・児童委員は、民生委員法と児童福祉法の2つの法律に基づく二面的性格を有しているにもかかわらず、児童委員制度が民生委員制度に覆い隠されているのが理解できよう。

確かに、「民生委員・児童委員」といった名称は、「民生委員」を冠として使われていることが一般的であり、「児童委員」は「民生委員」に内在されたものとして取り扱われている。本調査においても、現に児童委員に委嘱される委員自体に児童委員制度が認知されていなかった事実からも、内在性は妥当性が十分に認められると考える。現に、民生委員に委嘱される際も児童委員制度を知らないといった結果や現任の職務も大半が民生委員業務である実態からも児童委員制度自体、民生委員の付則的な存在として捉えられる傾向も否めないであろう。

主任児童委員制度は、平成6年に創設されその目的も児童委員活動の活性化であった。平成4年9月の厚生省、全国社会福祉協議会、全国民生委員児童委員連合会の三者による「児童問題研究会」の検討内容が本制度創設の原点となっている。

その内容は、

- ① 児童問題に携わる地域の委員は、児童委員以外に多種の委員が配置される中で社会的な認知や評価が低いという点
- ② 多くの委員は関係行政機関との調整や連携に困難を感じている点
- ③ 要保護児童に係る活動をはじめ民生委員としての役割が混在するケースが日常的に発生するため、児童委員自身もその立場を認識しにくい点
- ④ 高齢者福祉や障害者福祉分野における業務量の増大のために必ずしも児童委員活動が十分でない状況にある点

といったものであり、民生委員との兼務にありながらも児童委員活動の課題を克服し強化させるための内容であることが明白である。主任児童委員を設置することで、これらの課題を解決しようとするものであったのだが、本調査では、児童委員活動の活性化についてはその効果が十分にあったとは言い切ることが難しいと考えられる。

確かに、民生委員活動に社会的なニーズが集中することで、児童委員活動ができにくいことも理由のひとつである。民生委員活動は、児童福祉・母子福祉以外の全ての福祉活動であることから、その偏りは当然のことといえよう。全国的にも児童への支援は、1割程度であり、この数値が偏りの原因であるか否かを問うすべはない。さらに、児童委員活動を住民の生活問題の一部として捉えれば、この1割程度も妥当性があるのかもしれないと考えるべきであろう。

しかし、現場の民生委員・児童委員においても、今日的には福祉制度の充実と改変の状況下において、その職務も複雑多様化している。この偏重による児童委員活動の「縮小化」につながるとすれば、児童委員活動の主

任児童委員への移管現象をはじめ、民生委員と児童委員の兼務の是非論にまで発展していくことになるのである。

民生委員と児童委員制度という2つの制度を同一人物に兼務という形において遂行する形態がもたらす対等性の強さと、求められる内容の特異性が、児童委員の活動の不明確さをより深刻にしている原因であろうと考える。

現在の兼務形態で遂行するとすれば、民生委員業務の領域に内在された児童委員活動と捉えられるのが物理的事象からも自然であろう。そこに民生委員との対等性を保持したままに児童委員としての意識の高揚を求めるとするのであれば、委員推薦時における児童委員としての適格者の登用に全力を掲げるべきであろう。民生委員・児童委員の欠員問題が現実のものとなった昨今、定数維持に力点をおくことに終始するとすれば、多くを期待できない事態を招く恐れも指摘せざるを得ない。

しかし、もともと庶民の生活に密着した活動こそが民間篤志家としての活動であったとすれば、生活者の視点をもつ素人であることに着目すべきであろう。民間篤志家としての方面委員・民生委員のこれまでの実績は、素人集団の独特の精神性に支えられた不斷の努力によって培われてきたものであることを考えれば、児童委員としての素人集団への精神性の継承に期待を寄せたい。

〔参考文献〕

- ・全国民生委員児童委員協議会編『民生委員制度七十年史』1988年
- ・全国社会福祉協議会編『民生委員制度四十年史』全国社会福祉協議会、1964年
- ・全国社会福祉協議会編『民生委員制度五十年史』全国社会福祉協議会、1968年
- ・全国民生委員児童委員連合会・全国社会福祉協議会編『民生委員・児童委員活動10年小史』全国社会福祉協議会、1998年

- ・中村秀一『児童委員制度の歴史的変遷と課題』鹿児島国際大学大学院修士論文2003年
- ・中村秀一『O市児童委員に関する意識・実態調査報告書』O市民生委員児童委員協議会 2003年
- ・中村秀一『O市児童委員に関する意識・実態調査報告書』O市民生委員児童委員協議会 2008年
- ・中村秀一『C市児童委員に関する意識・実態調査報告書』C市民生委員児童委員協議会 2010年